



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador CID GOMES

EMENDA Nº - CCJ

(à PEC nº 6, de 2019)



SF/19800.37322-07

Suprimam-se os §§ 1º a 4º do art. 11 da Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019.

JUSTIFICAÇÃO

O art. 11 da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6, de 2019, sem qualquer comprovação técnica de sua adequação, eleva, de imediato, a alíquota de contribuição dos servidores federais de 11% para 14%.

Ademais disso, os §§ 1º a 4º do art. 11 dispõem sobre as alíquotas progressivas de contribuição para o custeio dos regimes próprios, fixando reduções e acréscimos à alíquota base de 14%. Ora, a imposição de alíquotas progressivas, que poderão chegar a 22%, é confiscatória à luz do art. 150, I, da Constituição Federal, como já tem decidido o Supremo Tribunal Federal (STF).

Quanto à progressividade, a constitucionalização de sua aplicação às contribuições, como ocorre no Imposto de Renda, converte a contribuição social que já é proporcional ao valor do benefício futuro, por si mesma, em tributo com natureza confiscatória. Isto por que aquele que pagar mais do que, proporcionalmente, irá receber, estará abrindo mão de parcela de sua remuneração, reduzindo o seu consumo e a sua capacidade de poupança, em favor da solução de um problema que, resultado de múltiplos fatores, como o “déficit” dos regimes previdenciários, que deveria ser

solucionado por meio de outras fontes de receitas e respectivos aportes de recursos dos Tesouros públicos, como atualmente prevê a Constituição.

A possibilidade de se aplicar ou não a progressividade como forma de aferição da capacidade contributiva somente se apresenta quando se trata de impostos não vinculados. Não há que se falar em capacidade contributiva em matéria de tributos vinculados, que são decretados em razão de uma atividade específica do Estado e não em relação a características do contribuinte ou de um fato econômico a ele relacionado.

A contribuição para a previdência, tanto nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) quanto no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), é tributo vinculado à prestação de benefícios previdenciários. Não tem qualquer correlação com redistribuição de renda. Não é redistributivista, e sim retributivista.

São oportuníssimas as palavras do saudoso GERALDO ATALIBA, em sua obra “Hipótese de Incidência Tributária”, 5º ed., Ed. Malheiros, 1980, pág. 171:

"Pode-se dizer que - da noção financeira de contribuição - é universal o asserto no sentido de que se trata de um tributo diferente do imposto e da taxa e que, por outro lado, de seus princípios informadores, fica sendo mais importante o que afasta, de um lado, a capacidade contributiva (salvo a adoção da h.i. típica e exclusiva de imposto) e, doutro, a estrita remunerabilidade ou comutatividade relativamente à atuação estatal (traço típico da taxa).

Outro traço essencial da figura da contribuição, que parece ser encampado - pela universalidade de seu reconhecimento e pela sua importância, na configuração da entidade - está na circunstância de relacionar-se com uma especial despesa, ou especial vantagem referidas aos seus sujeitos passivos (contribuintes). Daí as designações doutrinárias *special assessment*, *contributo speciale*, *tributo speciale*, etc.

Em outras palavras, se o imposto é informado pelo princípio da capacidade contributiva e a taxa informada pelo princípio da remuneração, as contribuições serão informadas por princípio diverso. Melhor se compreende isto, quando se considera que é da própria noção de contribuição - tal como universalmente entendida - que os sujeitos passivos serão pessoas cuja situação jurídica tenha relação, direta ou indireta, com uma despesa especial, a ela respeitante, ou alguém que receba da ação estatal um reflexo que possa ser qualificado como 'especial'."

Essa contribuição, por natureza, é vinculada a uma contrapartida. Não tem qualquer correlação com a capacidade contributiva do segurado e sim com os benefícios que podem ser auferidos em retorno.



Se os benefícios não são progressivos, *ipso facto* se entende que também a contribuição não o deva ser. As aposentadorias e pensões guardam paridade com os vencimentos dos agentes públicos em atividade, sendo revistos na mesma data em que estes se modificam. No RGPS, são reajustadas, em caráter permanente, para a preservação de seu valor real.

Não se trata, portanto, de simplesmente carrear dinheiro aos cofres públicos em proporção à capacidade contributiva, mas de arrecadar contribuição com finalidade específica, vinculada ao seu fato gerador: o pagamento de benefício previdenciário a quem para tanto contribuiu.

No caso de contribuição dos servidores públicos federais, o STF já se manifestou, ainda que indiretamente, pela impossibilidade constitucional de se imporem alíquotas diferenciadas.

Ao ser feita tal mudança em sede constitucional, afasta-se o óbice até aqui admitido pelo STF quanto ao impedimento de progressividade por ausência de permissão constitucional expressa (e.g. Ação Direta de Inconstitucionalidade n^{os} 790, 1425 e 2010), o que, contudo, não é suficiente para afastar o fato de que a própria progressividade tem caráter confiscatório, no caso de contribuições sociais, como decidido pelo STF em diversas oportunidades.

A mera progressividade, ainda que autorizada constitucionalmente, como propõe a PEC n^o 6/2019, pode configurar descaracterização da natureza do tributo, restando configurado confisco apenas por essa razão, como apontado pelo STF nos julgados a seguir:

“(...) O STF, em casos análogos, decidiu que a instituição de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária dos servidores públicos ofende o princípio da vedação de utilização de qualquer tributo com efeito confiscatório, nos termos do art. 150, IV, da Constituição da República.

[AI 701.192 AgR, voto da rel. min. Cármen Lúcia, j. 19-5-2009, 1^a T, DJE de 26-6-2009.]

AI 676.442 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 19-10-2010, 1^a T, DJE de 16-11-2010

“A instituição de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária de servidores públicos é inconstitucional, porquanto além de ofender o princípio da vedação da utilização de qualquer tributo com efeito confiscatório (artigo 150, VI, da CF), a adoção de alíquotas progressivas depende de autorização expressa da Constituição Federal.” RECURSO EXTRAORDINÁRIO 396.509, Rel. Min. Luiz Fux, 19.12.2011.



Na ADIN n.º 790-4 DF, proposta pelo Procurador-Geral da República (PGR), discutiu-se a inconstitucionalidade do § 1º do art. 231 da Lei n.º 8.112, de 1990, do seguinte teor:

"§ 1º A contribuição do servidor, diferenciada em função da remuneração mensal, bem como dos órgãos e entidades, será fixada em lei."

Na inicial e no parecer, o Procurador-Geral da República pugnou pela inconstitucionalidade do dispositivo, vez que o montante da contribuição deve atender à relação custo-benefício, sendo que estes não são progressivos, mas proporcionais à remuneração do contribuinte. A progressividade, segundo ele, implica o desvirtuamento da natureza da contribuição social, passando-se a ter verdadeiro adicional sobre a renda, contrariando-se, assim, os artigos 149 e 153, III, da Constituição Federal.

Como bem apontou o Parecer da PGR na ADI 790:

"Mostra-se inconstitucional a progressividade (...) de vez que o montante da contribuição deve atender à relação custo-benefício, sendo que estes não são progressivos, mas proporcionais à remuneração do contribuinte. A progressividade implica o desvirtuamento da natureza da contribuição social, passando-se a ter verdadeiro adicional sobre a renda contrariando-se, assim, os artigos 149 e 153, III, Constituição Federal".

A mesma tese foi defendida pelo Ministério Público Federal na ADI 5.809:

"o caráter solidário do regime previdenciário dos servidores públicos não afasta a feição contributiva-retributiva desse regime. O aumento de contribuição previdenciária sem qualquer repercussão em benefícios previdenciários e com fim meramente arrecadatório desvirtua a exação com destinação constitucional específica e desconsidera a natureza retributiva própria dos regimes de previdência."

No julgamento da ADI 2.010, o STF acatou a tese da vedação de efeito de confisco, na forma da Ementa a seguir:

"A proibição constitucional do confisco em matéria tributária nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-



lhes, pela insuportabilidade da carga tributária, o exercício do direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, por exemplo). A identificação do efeito confiscatório deve ser feita em função da totalidade da carga tributária, mediante verificação da capacidade de que dispõe o contribuinte - considerado o montante de sua riqueza (renda e capital) - para suportar e sofrer a incidência de todos os tributos que ele deverá pagar, dentro de determinado período, à mesma pessoa política que os houver instituído (a União Federal, no caso), condicionando-se, ainda, a aferição do grau de insuportabilidade econômico-financeira, à observância, pelo legislador, de padrões de razoabilidade destinados a neutralizar excessos de ordem fiscal eventualmente praticados pelo Poder Público.

Resulta configurado o caráter confiscatório de determinado tributo, sempre que o efeito cumulativo - resultante das múltiplas incidências tributárias estabelecidas pela mesma entidade estatal - afetar, substancialmente, de maneira irrazoável, o patrimônio e/ou os rendimentos do contribuinte.

O Poder Público, especialmente em sede de tributação (as contribuições de seguridade social revestem-se de caráter tributário), não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade.”

Assim, o conjunto de tais alterações ofende diretamente o disposto no art. 150, IV, da Constituição, ao permitir a cobrança de contribuições ordinárias e extraordinárias dos servidores, em caso de déficit atuarial – situação virtualmente inevitável, à luz da natureza e perfil dos RPPS – com efeito de confisco salarial.

Na forma do art. 11 da PEC, enquanto não for editada lei para alterar o plano de custeio do RPPS da União, são fixadas novas alíquotas para o seu custeio, progressivas, que sofrerão acréscimos ou redução conforme a faixa de renda.

A alíquota base sobe de 11% para 14%, incidente sobre a totalidade da remuneração. Contudo, a majoração “temporária” (pois poderá ser alterada por lei), porém, poderá chegar a 22%, e a redução na faixa de até um salário mínimo reduzirá a alíquota para 7,5%, em lugar de 11%. Materialmente ter-se-á alíquotas efetivas de 7,25% a 16,79%, posto que tais alíquotas serão aplicadas de forma progressiva, por faixa de rendimento.

Importante observar que, no caso dos municípios e estados, muitos deles terão grande perda de arrecadação com a redução de alíquotas para as faixas menores de remuneração, que serão de 7,25%, 9% e 10%, contra 11%, atualmente praticados. Essa perda deverá ser compensada pela

cobrança nas faixas superiores, mas os dados não são passíveis de confirmação em face da indisponibilidade de informações.

A imposição dessas novas alíquotas, além de desvirtuar a natureza solidária e proporcional da contribuição ao valor a ser percebido na inatividade, particularmente para os servidores que contribuem sobre a totalidade da remuneração, quando somada ao Imposto de Renda, tem nítido caráter confiscatório, podendo chegar a alíquotas efetivas de cerca de 40% da renda total, o que ofende cláusula pétrea da Constituição (e.g. ADI 2010 - SFT).

Assim, admitindo-se que a elevação de 11% para 14% possa ser aceitável, e não confiscatória, representando uma pequena redução na renda, em contrapartida à preservação dos direitos dos servidores públicos, a elevação nas faixas superiores de renda para até 22%, somada aos demais tributos incidentes sobre a renda, revela-se nitidamente confiscatórias, distorcendo a natureza da própria contribuição social e seu caráter sinalagmático.

Assim, a presente Emenda terá como resultado evitar a previsão constitucional de alíquotas em patamares progressivos e confiscatórios. Contamos com o apoio das Senadoras e Senadores para a sua aprovação.

Sala da Comissão,

Senador CID GOMES

